N° 20

FRC. 2. 17107

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

OPINION

DE

C. JOURDAIN,

Contre la résolution du 27 germinal, relative à la comptabilité intermédiaire.

Séance du 28 prairial an 6.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

Il est difficile de se resserrer sur cette importante matière sans nuire à la clarté de la discussion. Heureusement les orateurs qui m'ont précédé à la tribune se sont lancés dans des discussions de détail très-lumineuses qui, ne vous

THE NEWBERRY LIBRARY

laiſſant à cet égard rien à deſirer, ne me permettent pas de fatiguer long-temps votre attention.

Le but de la réſolution ſoumiſe à votre examen, citoyens repréſentans, eſt, comme on le voit dans les conſidérations qui la précèdent, d'établir les travaux relatifs à la comptabilité intermédiaire ſur des baſes plus certaines que celles qui ont été juſqu'à préſent ſuivies, & telles qu'on puiſſe ſe flatter de parvenir à un plus prompt apurement de tous les comptes dûs à la République dans l'intervalle du premier juillet 1791, à l'époque de la miſe en activité de la conſtitution de l'an 3.

Avant d'examiner ſi la réſolution propoſée peut conduire aux heureux réſultats qu'on s'en eſt promis, voyons ſi elle n'eſt pas inconſtitutionnelle.

Le Conſeil des Cinq-Cents s'étoit déja occupé, au commencement de l'an 5, de la comptabilité appelée intermédiaire; une commiſſion ſpéciale, par lui nommée, imagina la création d'une *commiſſion temporaire & extraordinaire* qui fût revêtue du pouvoir de prononcer ſur toutes les matières de comptabilité. Le citoyen Obelin, aujourd'hui l'un des commiſſaires de la tréſorerie nationale, étoit de la commiſſion ſpéciale; il eut le courage de combattre l'avis de la commiſſion dont il étoit membre, & le nouveau pouvoir propoſé ne fut point créé.

Si je ne craignois, citoyens repréſentans, d'abuſer de vos momens précieux, je vous donnerois lecture de l'opinion d'Obelin, pour ſuppléer à l'impoſſibilité de rediſtribuer cette opinion. Vous vous convaincriez aiſément que le bureau de liquidation proviſoire dont on vous propoſe aujourd'hui la création, n'eſt qu'une ſubſtitution de nom imaginée pour reproduire la *commiſſion temporaire & extraordinaire* dont le Conſeil des Cinq-Cents de l'an 5 avoit ſu faire juſtice.

Mais du moins ne puis-je me diſpenſer de vous rappeler les principes conſtitutionnels qui déterminèrent alors le Conſeil des Cinq-Cents contre le projet reproduit & adopté,

sous une nomenclature nouvelle, dans la dernière session du même Conseil.

La liquidation de tous les comptes dus à la République est constitutionnellement attribuée, au premier degré, aux commissaires de la trésorerie nationale, &, en dernier ressort, aux commissaires de la comptabilité.

Les commissaires de la trésorerie sont chargés, par l'article 320 de l'acte constitutionnel, de recevoir tous les comptes particuliers dus à la République, de les vérifier, de les arrêter, & d'en former ensuite un compte général qu'ils doivent présenter aux commissaires de la comptabilité.

Ceux-ci sont chargés également, par l'article 322, de vérifier & d'arrêter ce compte général.

Telle est la distribution de pouvoirs faite par la constitution relativement à tous les comptes dus à la République. Voudriez-vous, citoyens représentans, énerver ces pouvoirs constitutionnels, & en créer un nouveau pour la comptabilité appelée intermédiaire? Vous ne le pouvez pas. — Vous ne pouvez pas davantage distinguer les comptes antérieurs des comptes postérieurs au régime constitutionnel.

Quand la constitution s'exprime en termes généraux, vous ne pouvez créer des exceptions. Quand elle attribue l'examen & la liquidation de tous les comptes à des autorités par elle créées, vous ne pouvez établir des autorités nouvelles pour la liquidation de quelques comptes.

On vous a dit que cette comptabilité étant antérieure à l'existence de l'acte constitutionnel, ce seroit donner un effet rétroactif à la constitution de l'an 3, que de l'appliquer à des faits qui l'ont précédé. Mais vous saisissez parfaitement l'illusion de cette subtilité. Les instances qui étoient pendantes dans les tribunaux supprimés étoient aussi antérieures à notre acte constitutionnel. En conclura-t-on que l'acte constitutionnel ne peut s'appliquer à ces instances? La parité est exacte. Vous l'appliquez bien à la comptabi-

lité ancienne qui, avant la révolution, étoit de la compétence des chambres des comptes ; à plus forte raison eſt-elle applicable à la comptabilité dont le principe eſt poſtérieur à la révolution.

Abandonnons à ſa nullité cette chimère d'effet rétroactif. Le Conſeil des Cinq-Cents ne l'a priſe en aucune conſidération : il n'a pas même enviſagé la réſolution qu'il vous a ſoumiſe dans ſes rapports avec l'acte conſtitutionnel ; car s'il avoit bien médité ces rapports, il auroit, j'oſe le croire, émis un vœu contraire à la réſolution.

Que nous propoſe-t-il ? un bureau de liquidation proviſoire, ſubordonné au miniſtre des finances. Si ce bureau n'a pas la même phyſionomie de pouvoir ou d'autorité qu'avoit la commiſſion temporaire & extraordinaire propoſée en l'an 5, je vois toujours, dans la ſurveillance attribuée à un miniſtre, l'interverſion de l'ordre conſtitutionnel. La conſtitution a inveſti les commiſſaires, tant de la tréſorerie nationale que de la comptabilité, de la liquidation de tous les comptes dus à la République, & ces commiſſaires ſont placés ſous la ſurveillance immédiate du Corps légiſlatif. Il m'eſt donc démontré que ſi, par une loi particulière telle que la réſolution propoſée, on fait ſurveiller par le miniſtre des finances la liquidation de quelque partie de comptes que ce ſoit, on énerve le pouvoir conſtitutionnellement déféré au Corps légiſlatif. En retirant des mains des commiſſaires de la tréſorerie & de la comptabilité une fraction quelconque de leurs attributions conſtitutionnelles, pour la placer dans la main d'un miniſtre & du gouvernement, on porte atteinte à la conſtitution, & l'on met tout-à-la fois le Corps légiſlatif dans l'impuiſſance de ſurveiller des opérations de finances que le conſtitution lui avoit commiſes.

Pour ſauver l'inconſtitutionnalité, qu'objecte-t-on ? Le bureau de liquidation proviſoire ne fera que préparer les travaux. Les comptes ſeront définitivement réglés & apurés

par la comptabilité nationale. C'eſt ce qui réſulte de l'article XVIII de la réſolution.

Fort bien ; mais premièrement cet article ni aucun autre ne placent le bureau de liquidation dans la dépendance des commiſſaires de la comptabilité.

Secondement, il eſt mis au contraire ſous la ſurveillance directe du miniſtre des finances, & c'eſt là principalement qu'eſt le coup porté à l'acte conſtitutionnel.

Troiſièmement, le mêlange des deux pouvoirs dans un ſeul objet, la comptabilité intermédiaire, me ſemble monſtrueux. Que ſignifie un nouvel établiſſement qui dépendra tout enſemble du Directoire & du Corps légiſlatif?

Quatrièmement, de ce mélange il réſultera, comme je l'ai déja dit, une uſurpation inévitable du gouvernement ſur les attributions de la première autorité conſtitutionnelle. Le bureau de liquidation, qui tiendra ſon exiſtence du Directoire, envahira inſenſiblement toute la comptabilité, & ne laiſſera aux commiſſaires créés par la conſtitution qu'une vaine image, qu'une ombre d'autorité ſans fonctions réelles.

De l'exiſtence actuelle & non conſtitutionnelle du bureau de liquidation générale de la dette publique, on tire un autre argument en faveur du nouvel établiſſement propoſé pour la comptabilité arriérée. On dit que quoique le bureau de liquidation de la dette publique n'ait point ſa baſe dans la conſtitution de l'an 3, il n'en eſt pas moins reconnu néceſſaire, & n'a été conſervé que ſous le rapport d'utilité réelle. Il en doit être de même, dit on, du nouveau bureau dont la création eſt propoſée.

Je réponds, citoyens repréſentans, que la conſéquence d'un cas particulier à un autre cas particulier eſt rarement bien déduite. S'il s'agiſſoit de créer le bureau de liquidation de la dette publique, quelle qu'en fût l'utilité, je m'y oppoſerois ſur le principe inconteſtable que le Corps légiſlatif actuel n'a pas le pouvoir conſtituant. Je dirois :

Vous ne pouvez créer aucune espèce d'autorité qui n'ait sa base dans la constitution même ; en un mot, vous ne pouvez constituer aucun pouvoir nouveau. Mais de la conservation à la création, la distance est immense. Si l'on ne vous proposoit aujourd'hui que de conserver une autorité précédemment créée, je vous dirois : « Examinons si elle est utile ; & l'utilité une fois reconnue, la conservation seroit, sans difficulté, sanctionnée. Ainsi conservez, sous le rapport d'utilité, le bureau de liquidation de la dette publique, quoique ce soit un établissement non constitutionnel : il a été créé par une Assemblée nationale constituante, & notre constitution de l'an 3 ne s'oppose point directement à sa conservation. Mais ne créons point un bureau de liquidation, même provisoire, de la comptabilité arriérée, parce que ce seroit une autorité nouvelle que nous n'avons pas le droit de créer hors les limites de la constitution, & de plus parce que la constitution même s'y oppose, & que nous créerions une puissance rivale de la commission de comptabilité qui est constitutionnelle.

La résolution proposée me paroît donc en opposition directe avec la constitution, ce qui me dispenseroit de tout examen ultérieur.

Cependant, l'évidence ne pouvant pas être la même pour tous les esprits, je vais examiner la résolution dans son objet.

Et d'abord, je crois qu'il est utile, citoyens représentans, d'appeler votre attention sur une observation générale que m'a fournie l'opinion d'Obelin, dont je vous ai déja parlé. Elle s'applique au bureau de liquidation provisoire dont la création vous est proposée, comme elle s'appliquoit à la commission extraordinaire & temporaire dont l'inutilité & l'inconstitutionnalité ont été reconnues.

Nous ne pouvons nous dissimuler que la liquidation de toutes les parties de comptabilité qui embrassent l'inter-

valle de 1791 au mois de vendémiaire an 4, si elle est humainement possible, est du moins susceptible d'immenses difficultés dans ses détails. Il est temps d'avouer qu'elle ne peut pas plus être l'ouvrage des commissaires de la trésorerie que celui des cinq membres qui composeroient le bureau proposé. Ce travail prodigieux ne peut s'exécuter, comme le disoit Obelin, que par un grand nombre de collaborateurs intelligens, éclairés, assidus, infatigables. Il faut, dans cette affaire comme en toute autre, distinguer l'*exécution* de la *direction* ou surveillance. Dans toutes les grandes administrations, les affaires *s'expédient* par le concours d'un nombre d'employés proportionné à l'importance & à l'étendue du travail. Les chefs se renferment & sont contraints de se renfermer dans les bornes de la surveillance & de la délibération sur les rapports, sur les résultats qui leur sont présentés par des rédacteurs, sans qu'il leur soit jamais possible (je parle encore ici d'après Obelin) & sans qu'au reste il leur soit nécessaire d'entrer eux-mêmes dans l'examen approfondi de tous les détails des affaires sur lesquelles ils ont à prononcer.

D'après cette distinction naturelle, il n'est personne qui ne convienne que les détails de la comptabilité intermédiaire doivent être confiés à des employés qui s'y consacrent entièrement & uniquement. Si la résolution qui nous occupe ne présentoit qu'un mode d'organisation propre à accélérer ce travail, sa sanction ne souffriroit aucune controverse.

Mais il en est autrement de la surveillance & de l'autorité délibérative. La nécessité de créer un ou plusieurs fonctionnaires qui en soient chargés, & de les prendre surtout hors la ligne de la constitution, ne m'est nullement démontrée. Je ne vois aucune raison d'enlever aux commissaires de la trésorerie cette attribution que leur ont déférée les lois précédentes. Je n'en vois aucune pour créer de nouveaux surveillans qualifiés de *provisoires*, mais qui sau-

ront ſe perpétuer dans cette commiſſion, en prolongeant indéfiniment la durée des travaux qu'ils ſeront chargés de diriger. Ne méconnoiſſons pas la puiſſance de l'intérêt perſonnel, mobile unique de toutes les actions humaines.

On parle d'économie & de ſuppreſſion d'une nuée d'employés inutiles. Je ſuis bien éloigné, citoyens repréſentans, de m'oppoſer à des réformes ſévères dont la néceſſité ſera connue. Au lieu de les éloigner, je les provoque de toute ma puiſſance. Y a-t-il actuellement trop de commis employés à la liquidation de la comptabilité arriérée? faites-vous donner, par les commiſſaires de la tréſorerie, un état du nombre d'employés ſtrictement néceſſaire; faites vérifier cet état par les commiſſions de ſurveillance, tant de la tréſorerie que de la comptabilité: alors vous pourrez réaliſer les ſuppreſſions, les économies dont vous jugerez ſuſceptible cette partie eſſentielle de l'adminiſtration.

Mais, au lieu de propoſer des réductions, je ne vois, dans la réſolution du 27 germinal, qu'une création nouvelle d'agens de ſurveillance qui ne me paroiſſent qu'une ſuperfétation de pouvoir imaginée pour diſtribuer des faveurs & des places.

On dit encore que cette commiſſion de liquidation proviſoire fera diſparoître les agences qui gouvernent actuellement les bureaux où s'exécutent les travaux relatifs à la comptabilité arriérée, agences qui avoient été conſtituées par les comités de gouvernement de la Convention nationale.

Cette objection, qui m'a été faite dans une conférence particulière, m'a étonné ſans me ramener à la réſolution. Quoi! il exiſteroit encore des agences adminiſtratives, malgré la ſuppreſſion générale qui en fut ordonnée par la loi du 4 ventôſe an 4! j'ai peine à le croire.

L'article III de cette loi chargea le Directoire exécutif de former ſans délai les établiſſemens néceſſaires pour la continuation des travaux utiles dont les agences & com-

miſſions étoient chargées, de les diſtribuer ſous les différens miniſtres auxquels il les jugera appartenir, & d'en envoyer l'état au Conſeil des Cinq-Cents, ainſi que celui des dépenſes auxquelles ils donneroient lieu.

Je ne doute pas que cette diſpoſition n'ait reçu, dans le temps, ſon exécution complète; & s'il reſtoit quelque choſe à faire à cet égard dans la partie relative à la comptabilité arriérée, c'eſt une réforme qui peut s'opérer ſans réſolution, ſans loi nouvelle. Que dis-je? la réſolution propoſée ſe trouve même en oppoſition directe avec cette réforme, puiſqu'elle tend à rétablir une de ces commiſſions adminiſtratives, déja ſupprimée par une loi qu'on peut appeler organique de la conſtitution.

Mais l'on inſiſte principalement ſur l'inconvénient majeur de diſſéminer la liquidation de la comptabilité arriérée entre tous les miniſtres; inconvénient qu'a prévenu la réſolution propoſée, en attribuant au ſeul miniſtre des finances la ſurveillance de la commiſſion de liquidation proviſoire.

Et moi auſſi, repréſentans du peuple, je deſire que les travaux relatifs à la comptabilité appelée intermédiaire ſoient centraliſés. Il ne s'agit pour cela que de conſerver ou de réorganiſer les bureaux actuels, & de les laiſſer ſous la ſurveillance immédiate des commiſſaires de la tréſorerie nationale, ou plutôt de les remettre ſous celle des commiſſaires de la comptabilité, ſans qu'il ſoit beſoin de la médiation d'une commiſſion ſpéciale dont on a déja reconnu l'abus.

Ce qu'il y a d'étrange, c'eſt d'entendre répéter ſans ceſſe que les bureaux actuels ſont encombrés, que la liquidation eſt impoſſible dans l'état préſent d'organiſation, & offrir pour *remède aux entraves* réelles ou ſupprimées, de remettre la ſurveillance de ce travail au miniſtre des finances, déja extraordinairement ſurchargé. Citoyens repréſentans, je crois le remède pire que le mal. Dans l'état préſent, vous pouvez du moins, par vos commiſſaires, ſurveiller les tra-

280

vaux & les accélérer. Vous ne le pourrez plus, quand on aura déplacé la surveillance de la ligne constitutionnelle, pour la donner au pouvoir exécutif, dont vous ne pouvez méconnoître l'indépendance.

S'il y a des recouvremens à espérer de cette liquidation de comptes arriérés, c'est à vous, représentans du peuple, qu'a été constitutionnellement confiée cette partie importante de la fortune publique. Ne vous en dessaisissez point. Recherchez plutôt les moyens d'activer efficacement votre surveillance. Si, au contraire, les recouvremens présumables ne valent pas les frais du travail qui doit y conduire, faites, comme vous l'a dit notre collègue Lacuée : supprimez tous les bureaux & brûlez tous les papiers ; c'est la plus prompte & la plus sûre des économies.

Je me résume : la résolution proposée est inconstitutionnelle, en ce qu'elle fait passer au pouvoir exécutif une partie de la surveillance immédiatement attribuée au Corps législatif par la constitution.

Elle est d'ailleurs rejetable, en ce qu'elle tend à rétablir une des commissions administratives supprimées par la loi du 4 ventôse an 4.

Enfin elle contrarie les vues économiques dans lesquelles elle a été projetée, parce que, sans créer aucune commission, & sans intervertir l'ordre constitutionnel, on peut réduire les employés attachés à cette partie, au nombre strictement nécessaire pour parvenir à la liquidation de la comptabilité intermédiaire.

Je vote contre la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Messidor an 6.